

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS
DE ATTILA JÓZSEF NOMINATAE

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus LVII.
Fasciculus 4.

JÓZSA ZOLTÁN

Regionalizmus és önkormányzatok

SZEGED
1999

Edit

Comissio Scientiae Studiorum Facultatis Scientiarum Politicarum et
Juridicarum Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae

ELEMÉR BALOGH, LAJOS BESENYEI, LÁSZLÓ BODNÁR, JÓZSEF
HAJDÚ, ÉVA JAKAB, JENŐ KALTENBACH, TAMÁS KATONA, JÁNOS
MARTONYI, FERENC NAGY, PÉTER PACZOLAY, BÉLA POKOL,
JÓZSEF RUSZOLY, LAJOS TÓTH, LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI

Redigit
KÁROLY TÓTH

Nota
Acta Jur. et Pol. Szeged

Kiadja

a szegedi József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának
tudományos bizottsága

BALOGH ELEMÉR, BESENYEI LAJOS, BODNÁR LÁSZLÓ, HAJDÚ
JÓZSEF, JAKAB ÉVA, KALTENBACH JENŐ, KATONA TAMÁS,
MARTONYI JÁNOS, NAGY FERENC, PACZOLAY PÉTER, POKOL
BÉLA, RUSZOLY JÓZSEF, TÓTH LAJOS, TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

Szerkeszti
TÓTH KÁROLY

Kiadványunk rövidítése
Acta Jur. et Pol. Szeged

ISSN 0324-6523 Acta Univ.
ISSN 0563-0606 Acta Jur.

1. Régió, regionalizmus

1.1. A régió fogalma, kialakulása

A régió hagyományos fogalma¹ a természetföldrajzból ered: olyan területre utal, ahol a fizikai, éghajlati az emberi stb. tényezők egy bizonyos nagyságrendje relatív stabilitást mutat. Mint politikai vagy közigazgatási egység másrésztől viszonylagosan új kategóriának mondható, a XIX. századi regionalista mozgalmak kialakulásához kötődik.

A tanulmány a továbbiakban elsődlegesen a régiók és a regionalizmus közigazgatási vonatkozásait vizsgálja az önkormányzatok szemszögéből, de ott, ahol szükséges, érinti a tágabb történelmi, politikai, kulturális stb. összefüggéseket is.

A nyugat-európai országok közjogi rendszerének áttekintése alapján megállapítható, hogy Olaszország volt az első olyan állam, amely alkotmányos szinten is említést tett a régiókról, jóllehet azok tényleges intézményesítését csak 1970-ben valósította meg.² Ezzel szemben például Franciaországban a régió hosszú ideig csak, mint földrajzi egység létezett, amely a kormány regionális fejlesztési politikájának a keretét szolgált. A XIX. században még a legtöbb európai állam unitárius jellegből következően biztosította az önkormányzatok autonómiáját, így csak a föderális országok esetében kapott a regionalizmus megkülönböztetett figyelmet.

1.2. A regionalizmus fogalma, kialakulása, tendenciái

Napjainkban a regionalizmus témája a figyelem középpontjába került.³ Nem véletlenül, hiszen a regionális intézmények *számtalan formájával* és megoldásával találkozhatunk, oly annyira, hogy szinte lehetetlen ezt az intézményi-, jogi változatosságot – elmentmondásoktól mentesen – egy fogalmi kategóriában összegezni. De talán nem is szükséges, hiszen, ahogy Nemes Nagy József⁴ megjegyzi, „vannak olyan általános kategóriák amelyek sokszínű használatának a legkiválóbbnak vélt definíció sem szab határt.”

Az bizonyos, hogy a regionalizmus eszméje a kontinentális közigazgatás hagyományos centralizmusának az ellensúlyaként jelent meg, a decentralizáció egy lehetséges

¹ A fogalom széleskörű értelmezését adja Nemes Nagy József: A „régiók” és „a” régió c. dolgozata. In: A régióról. INFO-Társadalomtudomány. 44. szám. 1999. június.

² Az olasz regionalizmus ellentmondásokról korántsem mentes fejlődését elemzi A. Bagnasco és M. Oberti: Italy. 'Le trompe-l'oeil' of regions. In: Regions in Europe. Edited by P. Le Gales and C. Lequesne. London and New York. 1998.

³ Ahogy kitűnő tanulmányában Pálné Kovács Ilona rámutat, a lokalitás viszonylagos megrendülése illetve léptékének, érvényesülési formáinak átalakulása mellett a nyolcvanas évek végére a regionalizmus vált meghatározóvá a hatalomgyakorlás térbeli szerkezetét érintő változási folyamatban. Pálné Kovács Ilona: Lokális és regionális politika. Politikatudományi Szemle 1997. 2. szám 49. p.

⁴ I. m. 41. p.

variánsaként. Egyes nézetek⁵ szerint a regionalizmus a XIX. századból örökölt – francia típusú – nemzetállam válságára adott válasz. A hagyományos nemzetállam-felfogás ugyanis elvetette a régiókat, mert azokban a nemzeti identitás és a modern államiság akadályát látta.

Köztudomású, hogy Németország már a XIX. században föderatív állam volt, amelyen belül a tagállamok bizonyos adminisztratív önállósággal rendelkeztek, de Poroszország túlsúlya mellett valódi területi autonómia és egyensúly nem alakulhatott ki a hatalom különböző szintjei között. Franciaországban, Olaszországban és Spanyolországban is a korabeli kormányok több-kevesebb sikerrel próbálták a regionális és provinciális partikularitásokat negligálni, míg az Egyesült Királyságban sokáig fennmaradt az a sajátos kormányzati és adminisztratív struktúra, mely viszonylag kevés döntéshozói autonómiát biztosított a hatalmi centrumokon kívül levők számára.

A második világháború után és különösen a hatvanas években az állam *modernizációjának* az igénye állítja a figyelem középpontjába a régiókat.

Ennek alapján indult el a regionalizáció a hetvenes évek Olaszországában, s jelentkezett az Egyesült Királyságban, ahol regionális tanácsokat szerveztek, valamint Skóciában és Walesben. De említhetnénk a regionalizmushoz kapcsolódó belga alkotmányos reformokat is a nyolcvanas évekből, vagy a francia és a spanyol példát 1972-ből, illetőleg 1978-ból.

A modernizációs elképzelések igen *változatos célokat* takartak. Az állam részben a területi fejlesztési politikájának végrehajtásához keresett partnereket, valamint a helyi közösségekkel, valamint a piaci szektorral kívánt hatékony együttműködési formákat kialakítani. Más esetekben a helyi politikai elitet kívánták aktivizálni, mint például Olaszországban és Franciaországban, vagy a lokális viszonyokat megújítani, mivel a helyi politikai erők konzervativizmusa gátját képezte a fejlődésnek. Ez történt például Dél-Európában, ahol a helyi önkormányzatok reformja részben új regionális intézmények kialakításával valósult meg.

A tapasztalatok szerint a liberális demokráciákban az állami beavatkozás gyakran destabilizál(hat)ja a területi képviselő hagyományos rendszereit, így például a régiók szerepét is megkérdőjelezhetik az állami és politikai közélet különböző szereplőinek, illetőleg intézményeinek a kezdeményezései. A politikai kérdések regionális nézőpontból történő kezelése a regionalizmus átpolitizálódását eredményezheti.

*Keating*⁶ munkájában a regionalizmusnak, mint *politikai mozgalomnak* több formája között tesz különbséget. Kiemeli, hogy a regionalizmus különböző időkben a legváltozatosabb ideológiákhoz kapcsolódik a szélsőséges baloldaltól kezdve a liberalizmuson, a demokrácián és a keresztény demokrácián keresztül a szélső jobboldalig bezárólag. Véleménye szerint hat ideáltípus különböztethető meg, amelyek sajátosságai különböző kombinációkban jelennek meg az egyes esetekben.

A *konzervatív* regionalizmus olyan hatékony közösség gondolatán nyugszik, amelyik ellenáll a homogén és világi állam modernizációs törekvéseinek. A XIX. századi regionalizmus különösen Franciaországban a progressziós áramlatok ellenzője volt. A huszadik században a regionalizmus a keresztény demokrata gondolkodás egy elemeként jelentkezik, s egy sajátos formája a tradicionális és modern értékek összeegyeztetésének, valamint a szubszidiaritás felfedezésének.

⁵ Regionalisation and its effects on local self-government. Council of Europe. 1998. 5. p. Meny, Y. (ed) Dix ans de regionalisation en Europe. Bilan et perspectives 1970-1980, Cujas, Paris.

⁶ M. Keating: Is there a regional level of government in Europe. In: Regions in Europe. Edited by Patrick Le Gales and Christian Lequesne. London and New York. 1998.

Ismeretes az úgynevezett burzsoá regionalizmus, amely az iparilag és gazdaságilag fejlett régiókhoz kötődik. Ezekben az övezetekben a gazdaságilag aktív burzsoázia megpróbálja elhatárolni magát az archaikus államtól, illetőleg annak intézményeitől, és modern kormányzati struktúrákat keres az ipari fejlődés előmozdítása számára. Ez a forma volt tetten érhető a katalán fejlődés egy szakaszában, amikor a regionalisták a spanyol modernizáció zászlóvivői voltak, vagy ilyen szerepe van napjainkban Németországban a tartományok között Baden-Württembergnek.

Egy további változat kevésbé politizált, inkább *technokratikus* jellegű. Ez az áramlat a hatvanas és hetvenes években osztálykötöttségektől mentesen a fejlődés és modernizáció kiteljesedését várja a regionalizmustól főként technikai és szakmai érdekek hangsúlyozásával.

A skála bal oldalán helyezkedik el a *progresszív* regionalizmus. A XIX. században Franciaországban, Skóciában és Olaszországban találkozunk azokkal a mozgalmakkal amelyek a fejlődés, a demokrácia, az állami reformok és az egyenlőség céljai mellett kötelezték el magukat.

Meg kell említeni a populista, *jobboldali* értelmezést, amely a centralizált állam, a szegényebb rétegeket támogató pénzügyi kiegyenlítő mechanizmusok alkalmazása, valamint az emigránsok ellen lép fel Olaszországban és helyenként Franciaországban is.

Végül a különböző *szeptatista* mozgalmak is Észak Írországban, baszkföldön, Skóciában és Belgiumban szorosabb-lazább kapcsolatba kerültek a regionalista ideológiával. Ebben az esetben a követelések középpontjában elsősorban az európai hatalmi rendszer, valamint saját államuk belső viszonyainak a megváltoztatása állt.

A fentiekben bemutatott áramlatok igazolják azt a megállapítást, hogy időről időre az egyes országok szembetalálják magukat a területi képviselő válságával, illetve a válság legkülönbözőbb jeleivel. Ez volt érzékelhető a tizenkilencedik század végén, a első világháború idején, a második világháború után és a hetvenes évek alatt. A nyugat-európai államok mind ez ideig sikerrel kezelték a területi képviselő és egyensúly összetett kérdéseit, de napjainkra ismét újabb regionális problémák kialakulása teszi kérdésessé a korábban megnyugtatónak hitt megoldásokat.

Úgy gondoljuk, hogy az előbbi hivatkozások is utalnak a regionalizmus fogalmi definiálásának a nehézségére, arra, hogy országonként teljesen eltérő folyamatokat, nyelvi, kulturális mozgalmakat, szervezeti, jogi megoldásokat kell közös nevező alá besorolni.

Nem véletlen tehát, hogy a téma számos kutatója, köztük *Sharpe*⁷ a blanketta jellegű, az egyes országok és kultúrák sajátosságaihoz kötődő régió fogalom helyett inkább a *mezo* kifejezést ajánlja, mivel ez jobban kifejezi a tartalmat, nevezetesen, hogy olyan intézményekről van szó, amelyek a központi állam és a helyi közösségek között helyezkednek el a kormányzati struktúrában.

A közigazgatási régiók esetében a leggyakrabban használt *azonosító ismérvek*⁸ a következők:

- a központi és a települési szint közötti elhelyezkedés,
- saját feladat- és hatáskörcsoport,
- saját bevételeken és forrásokon alapuló pénzügyi önállóság,
- saját szervezet és tisztviselői kar, személyzet

⁷ L. J. Sharpe : The United Kingdom : the disjointed meso. In: The rise of meso government in Europe. Sage London. 1993.

⁸ Balázs István: Gondolatok a regionalizációról. MAKI Budapest. 1993. 156. p.

- esetenként saját, önálló jogalkotói (szabályzat-, rendeletalkotói) jogkör.

Természetesen ezek a jellemzők nem szükségszerűen vannak jelen a konkrét államokban, hiszen, mint ahogy arra korábban már utaltunk, a regionalizáció különböző formákat ölt az egyes országokban.

Az Európa Tanács Régiók Gyűlése⁹ a fogalmat az alábbiak szerint határozza meg:

„A régió olyan közigazgatási egység, amely közvetlenül a központi közigazgatási szint alatt helyezkedik el, önálló politikai felelőséggel felruházott, mely politikai önállóságot választott testület által, vagy ennek hiányában a régió szintjén a közvetlenül alatta levő önkormányzati szint által delegált tagokból álló testület vagy szervezet által gyakorolja.”

Nem kerülheti el a figyelmünket, hogy ismeretes a regionalizmusnak egy a gazdasági viszonyok fejlesztésében betöltött szerepét kiemelő *hagyományos* és *modern* értelmezése is.

Az előbbi kiemeli azt, hogy a tradicionális regionális politika a régiók közötti és az azokon belüli egyensúly megteremtésére törekedett az infrastruktúra fejlesztésével, gazdasági beruházásokkal, pénzügyi és más direkt ösztönzőkkel operálva.

Ezzel szemben a modern piacgazdaság esetén az állam befolyása az erőforrások, javak, szolgáltatások területi elosztása felett korlátozott. A nyitott határoknak köszönhetően az egyre inkább integrált európai piacon, ahol a munkaerő és a tőke növekvő mobilitása, valamint a versenykorlátok lebontása a meghatározó a források elosztása régiók és kerületek között inkább kompetitív, mintsem tervezett. Erre figyelemmel a kiegyensúlyozott regionális fejlődést még nehezebb tervezni.

A trend, amely a hagyományos regionális politikától az új irányba mutat, a helyi és területi hatóságok *aktívabb szerepére* utal, amely a helyi ipar és kisvállalkozások támogatását is jelenti. Ugyanakkor a forrásokért való pályázat sokkal inkább függ attól, amit a helyi önkormányzat nyújtani tud, mintsem relatív szükségleteitől (igényeitől). Ez a különböző köz- és magánérdekek mozgósítását fogja át helyi szinten, ahol az önkormányzat közvetítője az eltérő érdekeknek. Ily módon napjainkban tehát az állam szerepe a piaci *verseny szabályozása* lett a kiegyensúlyozott gazdasági fejlesztés biztosítása helyett.

A regionális fejlődés fő feltétele a megfelelő politikai és adminisztratív struktúra kialakítása, ahol a helyi és területi képviselet intézményei *adekvát jogkörökkel* rendelkeznek ahhoz, hogy független tényezőkként cselekedhessenek.

2. A föderális államok és a regionalizmus

Gyakran tapasztalható, hogy a *föderális* államokat szembeállítják az *unitárius* államokkal, amelyeket nemzetállamoknak tekintenek. Ezek az értelmezések úgy ítélik meg, hogy a föderalista berendezkedés jobban figyelembe veszi az állami szervezet kialakítása során a régiókhoz kötődő kulturális, nyelvi vagy egyéb sajátosságokat széles körű politikai autonómia biztosításával. Az unitárius államok esetében ugyanakkor nem beszélhetünk erről.

Ténylegesen a föderalizmus¹⁰ és a regionalizmus különböző *politikai realitásokhoz* kapcsolódik. A föderális állam mindig a tagállamok szövetségének a foglalta, amelyen

⁹ Uo. 157. p.

belül az egyes államok nem szükségszerűen homogén együttesét találjuk, mint például Németország vagy az Egyesült Államok esetében.

Jóllehet a föderális alkotmányok meghatározzák a föderáció tagjainak helyét és jogköreit az intézményrendszeren belül, valamint garantálják azok politikai autonómiáját, szükségesnek mutatkozik megvizsgálni azt az autonómiát, melyet ez a berendezkedés biztosít a tagállamok számára. Annál is inkább, mert a föderális államok történelmi tapasztalata arra utal, hogy szövetségi forma kialakítása ténylegesen a nemzeti integrációt szolgálta. Ezek a föderális államok valójában nemzetállamok, ahogy azt akár Svájc vagy az Egyesült Államok példája igazolja.

Ugyanakkor nincs biztosíték arra, hogy a föderalizmus *a posteriori* védettséget vagy garanciát nyújtana a nemzeti, etnikai, kulturális, nyelvi eredetű feszültségek kialakulása ellen. Ezt bizonyítja a közelmúltból Jugoszlávia vagy a volt Szovjetunió esete. Ezekben az országokban a föderalizmus nem elsősorban azért omlott össze, mert az mesterséges alakulat volt, hanem sokkal inkább azért, mert a szocializmus időszaka elfedte azt a lényeges körülményt, hogy az állam nem rendelkezik a nemzeti integráció kívánatos mértékével.

Mindezek alapján a föderalizmus és a regionalizmus az intézményi berendezkedés *két lehetséges típusa*, amelyek kombinálhatók is az adott ország speciális történelmi viszonyai, sajátosságai alapján.

A regionalizmus gyakran jelentkezik a föderális államokban akár önkormányzati törekvések vagy akár kulturális, nyelvi vagy vallási identitás kifejeződésekként, mint ahogy erre Belgium, Spanyolország vagy akár Svájc története is utal.

Mind a föderális, mind pedig az unitárius államokban a regionalizmus kifejezheti a nemzeti integritás gyengeségét, és a politikai regionalizáció föderalizmushoz vezethet, mint Spanyolországban vagy Olaszországban.

A modern föderális államban, amely a történelem során esetenként a politikai centralizáció eszköztét alkalmazta, a regionális decentralizáció céljai találkozhatnak az egyes tagállamok célkitűzéseivel, azaz a tagállami funkciók fejlődése visszatükröződhet föderális szinten is.

A föderális állam az adminisztratív regionalizáció számos formáját valósíthatja meg. Regionális decentralizáció valósult meg annak idején a weimari alkotmány alapján a porosz provinciák esetében. Svájcban a kantonok közötti regionalizáció a gazdasági problémák megoldását szolgálta, míg Németországban többek között az önkormányzatok közötti együttműködés fejezi ki a regionalizmust.

3. A regionalizmus fajtái

3.1. Regionalizmus regionális szint kialakítása nélkül

Ez az alternatíva mind a föderális, mind pedig az unitárius államokban alkalmazható. Ebben az esetben a már *létező* intézményrendszer regionális feladatok ellátására való alkalmasságát mozdítják elő.

¹⁰ Az egyszerűség kedvéért a továbbiakban itt egyenlőségjelet teszünk a föderalizmus és a föderális állam közé, jóllehet ténylegesen a föderalizmus lényegesen szélesebb fogalom. A föderális állam a föderalizmus egyik megjelenési formája és bizonyos szempontból ellentmondásos forma, mivel a szövetségi állam abszorbeálja a tagállamok szuverenitásának egy részét.

Anglia például 1994-ben regionális kormányzati hivatalokat (*Government offices for Regions*) létesített négy minisztérium (Környezetvédelemi, Kereskedelmi és Ipari, Közlekedési és Foglalkoztatásügyi) regionális részlegeit összefogva egy területi igazgató irányítása alatt. A hivataloknak a helyi közösséggel, valamint az önkormányzatokkal együttműködve fejleszteniük kell a gazdasági élet szereplőinek versenyképességét, valamint elősegíteni az életszínvonal javulását. A regionális igazgatók a környezetvédelmi miniszternek vannak alárendelve, míg a többi miniszter a hivatalok programjainak végrehajtását felügyeli.

Svédország esetében az önkormányzati rendszernek két szintje van: a település és a megyé. Az alapszintnek különösen jelentősek a feladatai, amelyek megvalósulását számottevő pénzügyi költségvetés is biztosítja. A kilencvenes évek óta több reformkísérlet indult a regionális igények kielégítésére az adott intézményrendszer keretein belül. A legradikálisabb elképzelés a megyék számát 24-ről 6–12-re javasolta csökkenteni, és minden régióban mind egy központi, mind pedig egy választott regionális tanácsot kívánt létrehozni.

Más alternatívák is felmerültek, mint:

- az állami jogkörök erősítése megyei szinten, összekapcsolva az állami egységek koncentrációjával a kormányzó irányítása alatt (regionalizmussal ellentétes tendencia),
- a települések közötti kooperáció fejlesztése, a megyei és a központi feladatok transzferálása az úgynevezett „szuper municípiumokhoz”,
- a regionális szint erősítése a központi feladatok megyei szinthez való rendelésével, egyben a megyék számának csökkentése.

1995-ben kísérleti jelleggel hat megyében bevezették a második és a harmadik alternatíva kombinációját. Ennek során meghatározták a regionális feladatokat: egészségügy, tömegközlekedés, regionális tervezés, iparfejlesztés, kultúra, környezetvédelem és oktatás. A regionális tanács megyei és települési képviselőkkel állt. A megyék új jogköröket kaptak, de földrajzi határaik változatlanok maradtak.

Németországban a regionalizáció a tartományok önkormányzatainak szorosabb-lazább együttműködését jelenti. Jóllehet az önkormányzatok felvetették a regionális szint kialakításának szükségességét, de a tartományok úgy tekintették magukat, mint a regionális érdekek elsődleges kifejezőit. Alsó Szaxóniában a helyi önkormányzatok kooperációjára épülő regionális szintet (7 régió) vezettek be és Rajna Westfáliában is történtek ilyen kezdeményezések.

Nagy fontossággal bírnak az úgynevezett tervezési régiók amelyekből a 12 tartományban 113 van. Átlagos lakosságuk 700.000 ezer fő, területük 3.150 négyzetkilométer.

Németországban a helyi önkormányzatok és azok képviselői szervei is felelősek a regionális érdekek koordinációjáért tekintettel arra, hogy a tartományoknak nem kifejezett feladata a regionális érdekek képviselete. A tartományi szint az EU nomenklatúra a NUTS I. szintjének felel meg. Nem véletlen, hogy a németek mindig is erőteljesen ellenezték a tartományok túlzott dominanciáját az Európai Regionális Bizottság összetételében, mivel meggyőződésük, hogy maguk az önkormányzatok képesek legjobban céljait megvalósítani.

Svájcban a szövetségi állam kis egységekből tevődik össze, s a regionalizáció a kantonok közötti kooperációt erősíti. A gazdasági fejlesztés, a térbeli tervezés kérdései, problémái a kantonok határain túlmutató együttműködést hívtak életre. Ilyen például a

városi területekre kiterjedő kooperáció települések és kantonok közötti csoportok között. A kantonok közötti együttműködési formák fokozatosan alakultak ki 1960 óta Zürich kanton gazdasági, politikai, kulturális stb. dominanciájának ellensúlyozására.

Végül meg kell említeni *Hollandia* esetét ahol a provinciáknak évszázados a szerepe, s ahol a regionalizáció az ország egyedülálló városi struktúrájával adekvát adminisztrációs forma keresését jelenti. Ahogy *Toonen*¹¹ is rámutat Hollandiában a középszintről nem hiányzik a regionális fokozat, ellenkezőleg intézményi túlkínálat van.

A tizenkét provincia domináns szerepet játszik a gazdaságban, a kultúrában, az oktatásban valamint egyéb területeken is jóllehet költségvetésük körülbelül tízszer kisebb, mint a településeké. A holland régiók a provinciák és a települések között helyezkednek el, de ez a szint számos más struktúrát is tartalmaz: 60 városok közötti kooperációs kerületet, 100 vízügyi testületet és itt található a központi igazgatás más szervei is.

Az elmúlt évek során több reformot kezdeményeztek, azok legtöbbje azonban nem vezetett sikerre. A legutolsó terv 1994. július 1-én hét városi régió felállítását tűzte ki célul, mindegyik középpontjában egy nagyvárossal, s az azt övező területekkel. A cél az volt, hogy ily módon is elősegítsék a gazdasági versenyképességet és a fejlődést az európai piac követelményeinek megfelelően.

A reform tehát új provinciális határok kialakításához vezetett, amelynek köszönhetően minden régió függetlenné vált a provinciától. Mindazonáltal a végrehajtás és annak is az első szakasza, amely Amszterdamot, Rotterdamt és Hágát érintette a városi tanácsok és a lakosok ellenállásában ütközött. A *referendum* során a polgárok ellenezték, hogy településüket felbontsák kis városok laza konglomerátumává függetlenül attól, hogy az új szervezeti forma számtalan előnyt kínált volna.

Úgy tűnik tehát, hogy bármi is lesz a reformok végeredménye, a holland regionalizáció a három tradicionális szintre az állami, a provinciális és a városi fokozatra fog épülni a jövőben is.

3.2. Regionális decentralizáció

Ez a forma *új helyhatósági szint* kialakítását jelenti, vagy a *régi helyettesítését* más fokozattal. A megoldásnál a régiókra is alkalmazzák az önkormányzatokra vonatkozó általános rendelkezéseket. Ily módon a régióknak nincs magasabb hierarchikus státusza, de rendszerint nagyobb földrajzi területen működnek főként *gazdasági* szerepkörrel.

Franciaország helyzete példázza ezt a modellt leginkább. A francia régiók kialakítása az állam területi tervezési politikájára adott válasz volt. A föderációnak, regionalizmusnak nem volt tradíciója az országban. Jellemző, hogy az első modern regionális intézmény a regionális prefektus hivatalaként jött létre. Jogi szempontból a régiók státusza azonos a municipiumokéval, de nincs alkotmányos garancia a fennmaradásukra. Más oldalról a területi hatóságokra vonatkozó szabad közigazgatás alapelve rájuk is vonatkozik.

A gyakorlatban a régiók szabályozási lehetősége szűkebb, mint a municipiumoké, s nem gyakorolhatnak felügyeleti jogot sem a helyi önkormányzatok felett. Jellegüket tekintve területi hatóságok amelyek jogköre, finanszírozása jogilag szabályozott. A régiókat a regionális tanács vezeti, melyet a departmentek arányos és közvetlen választás révén hoznak létre. A végrehajtás a tanács által választott elnök kezében van. A régiók

¹¹ *Toonen*: Dutch Government and Politics. 1987. 163. p.

legfontosabb feladatai a következők: térbeli tervezés, állami-regionális tervek kidolgozása, megállapodásokban való közreműködés, középiskola fenntartása, helyi gazdaságfejlesztés, közlekedés, szakképzés, turizmus fejlesztése.

Portugáliában az 1976-os alkotmány tervezete szól először a régiók felállításáról. Napjainkra a Napóleoni modellen alapuló régió kerületek elvesztették helyhatósági státuszukat és 1991-ben előírták adminisztratív régiók kialakítását, melyeket a városok képviselőiből és a polgárok közül választott tagokból álló tanács vezet. A régiók jogköre kulturális, gazdasági, környezetvédelmi területekre terjed ki. Határaik azonban még nincsenek pontosan kijelölve.

A regionális elképzelések *Lengyelországban*, a *Cseh Köztársaságban* és *Szlovákiában* is szintén az előbbi modell szerint alakulnak.

Január 1-től *Lengyelországnak*¹² új önkormányzati rendszere van. Az országot 16 régióra (*voivodeships*) osztották, ezek megyékre (*poviats*) tagozódnak, míg a megyéken belül a települési alapegységek a *gmina*-k találhatók. Az önkormányzat mindhárom szintje külön költségvetéssel és választott képviseleti szervvel rendelkezik. A 16 regionális parlament képviselőit helyileg választják, akik azután kinevezik saját kormányzójukat. A régiók elsődlegesen a területi tervezésért, a felsőoktatásért, speciális egészségügyi ellátásért, a környezetvédelemért, az úthálózat karbantartásáért és fejlesztéséért, valamint a közbiztonságért felelősek. A régiók kialakításánál többek között¹³ meghatározó szempont volt az Európai Uniónak a kormányzati rendszerek tekintetében megfogalmazott elvárása is.

Szlovákiában az elképzelések szerint 7 régió jönne létre a helyi önkormányzatokat általánosan megillető státusszal. Működésük során a választott tanácsok az államtól átvett, illetőleg átadott feladatokat valósítanák meg, mint például középiskolai képzés, regionális tervezés, vagy kulturális intézmények fenntartása.

A *Cseh Köztársaságban* mindmáig kevés határozott lépés történt a régiók kialakítása, valamint azok feladatainak a meghatározása tekintetében, jöllehet ez a lépés elengedhetetlen a közigazgatás átalakítása terén. 1990-ben – sokak szerint kissé elhamarkodottan és előkészítetlenül – a regionális/provinciális igazgatást felszámolták, de az államigazgatás régi rendszere kerületi szinten lényegében érintetlen maradt. A korábbi kerületi nemzeti bizottságok adminisztratív egységei most, mint kerületi hivatalok működnek és nincs választott testület mellettük. Ily módon a kerületi hivatalok a központi kormányzat meghosszabbított karjának a szerepét töltik be, illetőleg a centralizációs törekvéseket erősítik. A magasabb szintű regionális fokozat tehát hiányzik annak ellenére, hogy az 1992-es alkotmány ezek felállítását szükségesnek tartotta.

A regionális szint hiánya hátrányt jelenet mind a hatékony működés, mind pedig a közigazgatás szabályozottsága szempontjából. A régiók kialakítását teszi szükségessé többek között:

¹² Z. Gilowska-J. Ploskonka-S. Prutis-M. Stee- E. Wysocka : The systemic model of Voivodeship in a democratic unitary state. Open Society Institute. 1999. Discussion Papers . No. 7

¹³ A lengyel közigazgatási reform amely 1989-ben kezdődött az alábbi fő célokat fogalmazta meg:

- az állam működőképességének a javítása oly módon, hogy számos feladat és hatáskör az alsóbb szintek kompetenciájába kerül,
- régióknak, mint önálló önkormányzati egységeknek a kialakítása,
- az önkormányzati rendszer finanszírozásának a felülvizsgálata, a helyhatóságok nagyobb részarányú pénzügyi támogatása a GDP-n belül,
- a regionális képviseleti szint legitimitásának biztosítása közvetlen választások révén,
- az igazgatási struktúra harmonizálása az európai standardok fokozott figyelembevételével. Hiv. mű 6-7 p.

- a kerületi szinten túlmutató gazdaságfejlesztési, környezetvédelmi és területfejlesztési kérdések megoldatlansága,
- a dekoncentrált szervek számának csökkentése, amelyek pillanatnyi legitimációjukat éppen a regionális szint hiányával próbálják biztosítani,
- a szervezeti és hatásköri kettőzöttség a dekoncentrált szervek és a kerületi hivatalok között,
- a központi bürokrácia növekedése, és ezáltal az etatizmus veszélye,
- a megoldatlan regionális problémák halmozódása amelyek végső soron politikailag veszélyes helyzetet is előidézhetnek.

3.3. Politikai regionalizáció

A regionalizáció ezen válfaja *számtalan* sajátos, egyedi megoldást, változatot takar. Gyakorlatilag csak *Spanyolország* az egyetlen állam, ahol ezt formát következetesen megvalósították. Lényegében ezt az utat választotta 1993-tól Belgium és részlegesen Franciaország és Portugália is.

A spanyol megoldás, szemben az olasz változattal, ahol a regionalizáció a nemzeti politikai program része volt, az 1978-as alkotmányban nyert megfogalmazást azzal a céllal, hogy a „történelmi régiók” visszanyerjék a Franco diktatúra alatt eltörölt jogait. A 17 autonóm közösség politikailag teljesen önálló, ami azt jelenti, hogy szuverén módon döntenek szervezetük és jogköreik tekintetében az alkotmány által megszabott keretek között. Döntéseikhez azonban szükséges a parlament (*Cortes Generale*) jóváhagyása.

A spanyol regionális rendszer korántsem homogén. Számtalan átfedés található a rendszeren belül az autonóm közösségek különböző csoportjai között. A különbségek megragadhatók a kulturális identitás és aspirációk, a fejlettség és a társadalmi kohézió mutatói alapján. Ezek az eltérések a gyakorolt jogkörök tekintetében is megjelennek, továbbá az alkotmányos szabályozás is igyekszik adekvát jogi kereteket biztosítani a felelősségi jogkörök kialakítása során.

Jóllehet az *olasz* regionalizáció gyökerei visszanyúlnak az 1947-es alkotmányig, tehát időben megelőzi a spanyol szabályozást, az intézményesülés itt kevésbé előrehaladott. A régiók hatáskörének a jóváhagyása a parlament kompetenciája. Sajátosság az egyes területek heterogenitása, s ezzel is magyarázható, hogy vannak speciális státusszal bíró övezetek, amelyek az átlagosnál szélesebb jogosítványokkal rendelkeznek. A tipikus olasz régió statisztikai kritériumok alapján lett felállítva, kivéve az északi területeket, ahol a nyelvi szempontok domináltak.

A politikai regionalizáció valósult meg Korzika esetében az 1991-ben elfogadott törvény alapján, amely a sziget sajátos földrajzi, történelmi, kulturális stb. adottságait vette figyelembe.

Belgiumban az állami reformok az 1962–63-as nyelvtörvények elfogadásával kezdődtek, amikor is a rögzítették a nyelvi határokat, majd a területszervezési alapelveket is elfogadták. A kulturális autonómia eszméje általánosan elfogadást nyert, s ez tükröződött az alkotmány többszöri módosításában is. A folyamatot három közösség, régió valamint négy nyelvtérlet kialakítása zárta le.

4. A regionalizáció faktorai

A regionalizáció végső soron mindig *politikai döntés*¹⁴ tárgya, amely az állami koncepciótól függ. Ezt természetesen számos ok, körülmény befolyásolja, így többek között:

- a) történelmi (korábbi területi részlegek fennmaradása például királyság, fejedelemség stb.)
- b) politikai (nacionalizmus, szélsőségesen autonóm, szeparatista törekvések)
- c) etnikai, kulturális (nyelvi tényező)
- d) földrajzi (minél nagyobb az ország, annál fontosabb középszint felállítása, ugyan így speciális figyelmet igényelnek a félszigetek)
- e) demográfiai (nagy számú önkormányzat kis számú népességgel, a népesség koncentrációja az ország bizonyos részén)
- f) szociális-gazdasági (kiugró differenciák az ország egyes részeinek a fejlettségében, a lakosság foglalkozása és jövedelme)

Fontos hangsúlyozni, hogy az előbbi faktorok tekintetében nincs fontossági sorrend, minden azok sajátos kombinációjától, s a meghatározó gazdasági, politikai, kulturális környezettől függ.

A politikai alkalmazás *rendező elvei* a következők lehetnek:

- a regionalizációnak úgy kell szolgálnia az állam területi egységét, hogy közben fenntartja a különböző komponensek közötti szolidaritást.
- gyorsan változó környezetben a regionalizációs folyamat az aktuális problémák jó megoldását és a jövőbeli változásokhoz való alkalmazkodást jelenti.
- figyelemmel az európai- és világversenyre az állam területi szervei – és az azokat körülvevő intézmények – katalizátorként ösztönözhetik a gazdaságot, elkerülve a szükségtelen és bonyolult struktúrákat amelyek akadályozhatják a privát szektor kibontakozását, fejlődését.

5. A regionalizáció céljai

A regionalizmus céljai a történelmi tapasztalatok szerint rendkívül változatosak. Még egy adott országon belül is a regionalizáció *különböző célokat* szolgálhat, s a célok az idő függvényében is változhatnak.

Elméletileg *politikai, etnikai és kulturális, gazdasági* valamint *modernizációs és racionalizációs* célokat lehet megkülönböztetni.

A regionalizáció kezdődhet egy politikai elképzelés megvalósítása érdekében, mint ahogy ez Olaszországban gyakorlatilag megvalósult. Egyébiránt nehéz is elképzelni olyan regionalizációt, amely ne tartalmazná valamilyen mértékben a politikai elemet, hiszen a regionális intézmények felállítása is többek között a politikai autonómia jegyében valósul meg.

Úgyancsak megtalálható a politikum a francia példa esetében is, hiszen itt a helyi hatalmi elit megújítása volt a cél összekötve azzal az elképzeléssel, hogy ezeket az erőket be kell vonni az állami modernizációfeladatok megvalósításába. Az 1982-es reform,

¹⁴ Ezt a véleményt képviseli Pálné Kovács Ilona is: Régiók Magyarországon. In: A régióról. INFO-Társadalomtudomány. 44. szám 1999. június.

amely a decentralizáció révén az állami intézmények demokratizmusát kívánta erősíteni, a maga eszközkészletét találta meg a regionalizációban.

Spanyolországban a centralizált Franco időszak meghaladása volt az egyik legfontosabb politikai célkitűzés, amellyel, hogy a kulturális és nyelvi különbségek intézményesített elismerésére is sor került.

Ugyancsak a kulturális és nyelvi differenciák képezik az alapját egyes olasz régiók különállásának, de ez a mozzanat jelen van Franciaországban is.

A gazdasági cél is mindenütt kitapintható a regionalizációs folyamatokban, még abban az esetben is, ha nem jött létre sem új közigazgatási szint, sem új intézmények hálózata. A regionális gazdasági rendszerek meghatározó szerepe az egész gazdaság hatékonyságban, továbbá a regionális szervezetek által előállított közjavak fontossága egyaránt alátámasztja azt a szükségességet, hogy a létező intézményrendszert a gazdasági fejlődés szolgálatába kell állítani, illetőleg ha szükséges újakat kell kialakítani.

Gyakorlatilag ez a mozgatórugója a városokra épülő regionalizációnak Hollandiában, de ugyanígy Franciaországban is mind a területi tervezési célok megvalósítása érdekében, mind pedig a regionális határok meghatározásánál figyelembe vették a gazdasági szempontokat.

Természetesen az európai regionális politika is egyre inkább befolyásolja a regionalizációt, mivel ennek révén legitimálni lehet ezt a területi szintet. Utalnánk itt Portugália esetére, ahol a regionális szint kialakításánál fontos szempont volt annak figyelembevétele, hogy a kialakított egységek alkalmasak legyenek az unió strukturális alapjainak pályázatok révén történő elnyerésére.

Utoljára, de nem utolsó sorban a regionalizáció révén lehetőség van a közigazgatás modernizációjára, racionalizációjára is. Ennek legkitűnőbb példáját Franciaország adja, ahol a történelmi departementek fennmaradása mellett került sor a régiók felállítására.

Svédországban a megyék tradicionális határai napjainkra egyre inkább viszonylagossá váltak. Az úthálózattal, oktatással foglalkozó szervezetek tevékenysége messze túlmutat ezeken a kereteken, így a folyamatok a regionalizáció irányát erősítik.

Speciális regionális tervek adaptálása szintén értékelhető a racionalizáció jeleként. A kulturális különbségeken túlmenően a földrajzi távolság és az elkülönülés alátámasztja a sajátos intézmények szükségességét és a magas szintű autonómiát. Erre példa a spanyol és a portugál szigetek esete, Szicília és Szardínia Olaszországban, vagy a francia tengeren túli területek.

A regionalizáció, a korábbi példákon keresztül illusztrált célokon túlmenően kifejezheti a szubszidiaritás elvének érvényesülését, amely szerint a közfelelősséget közel kell vinni a lakossághoz.

Az önkormányzatok közötti együttműködés javítása szintén kiváltója lehet a folyamatnak. Ebben az esetben a feladatokat úgy kell elosztani a szintek között, hogy a hatékonyság és a gazdaságosság legyen az egyik alapvető rendező elv.

A nemzetközi tapasztalatok szerint *javasolt* a középszint ha:

- a közhatalom racionálisabb megosztásának az igénye vetődik fel,
- az erőforrásokat gazdaságosabban és hatékonyabban szükséges felhasználni,
- a szolgáltatásokkal szembeni lakossági igények egyre színvonalasabb kielégítése a követelmény.

6. A regionalizáció akadályai

Szokásos ellenvetés a regionalizációval kapcsolatban, hogy az *veszélyeztetet(het)i* az állam egységét. Ugyanakkor a területileg és gazdaságilag is számottevő régió önmagában csak potenciális, nem pedig tényleges veszélyforrás. Nyilvánvaló ugyanis, hogy nem csak a régió mérete az amely befolyásoló erővel bír. Észak-Rajna Weszfália a maga 17 milliós lakosságával nem fenyegeti a német egységet, míg Belgiumban a vallon és a flamand közösség gazdasági és nyelvi szétválasztása megrázta az ország társadalmát, és egy törékeny alkotmányos egyensúlyt eredményezett a föderális kereteken belül.

Megfogalmazódik olyan kifogás is, hogy a regionalizáció *nehézhítheti* az állami politika konzekvens, következetes végrehajtását. Franciaországban ezt a nehézséget a decentralizált és dekoncentrált szervek kombinációjával haladták meg oly módon, hogy a kormányzat fenntartotta a maga területi szerveit, továbbá kizárólagos jogkörökkel ruházta fel azokat.

A dekoncentrált szervek rendszere szintén létezik mind Spanyolországban és Olaszországban is, de itt kevésbé fejlett formában. Németországban amellet, hogy a tartományok végrehajtják a szövetségi törvényeket, az alaptörvény felhatalmazza a szövetségi kormányt olyan területi hivatalok felállítására, amelyek közvetlen alárendeltségben működnek.

Vitatott kérdés, hogy a helyi, területi önkormányzatok autonómiája veszélyeztetve van-e a regionális szint, illetőleg annak intézményei által. A portugál alkotmány előírja, hogy a regionális szint kialakításának feltétele a városi szövetségek támogató javaslata. Ennek az ellenkezőjére is van példa Hollandiában, ahol a városi régiók kialakítását Amszterdam és Rotterdam ellenállása akadályozta meg.

Talán a leginkább *jövőbemutató megoldás* Svédországban alakult ki, ahol a települések alkotmányos, gazdasági, pénzügyi helyzete nagyon erős és a regionalizáció a települések közötti kooperáció fokozatos fejlődése révén tud intézményesülni. (úgynevezett *bottom-up*, azaz alulról felfelé építkező alternatíva).

7. A regionalizáció következményei.

A következmények *több dimenzióban* is számba vehetők, úgymint az állam és a régiók közötti viszony alakulása, a régió közötti helyzet értékelése, valamint a helyi önkormányzatok és a régiók relációja.

7.1. Az állam és a régiók viszonya, valamint a régiók közötti kapcsolat.

A regionalizáció elkerülhetetlenül megnöveli a *koordinációs* igényt a különböző kormányzati és nem kormányzati szereplők között, és szoros intézményi együttműködést követel meg.

A szóba jöhető formák a következők: *intézményi, szerződéses kooperáció és integráció*.

Az *intézményi kooperáció* a föderális államok esetében jellemző, ahol természetes elvárás, hogy a tagállamok részt vegyenek a föderáció ügyeinek intézésében. Más nézőpontból ez a forma utal arra a centralizációs trendre, amely a föderális államok működé-

sét jellemzi, s amelynek révén bizonyos feltételek esetén a központi befolyás érvényesítésére törekcszenek.

Németországban a Bundesrat – amely a tartományok kormányainak a képviselőiből áll – biztosítja a tartományok részvétclét a szövetségi jogalkotásban, törvényhozásban. Ugyanakkor a német közigazgatási rendszer túlmutat a szövetségi és tartományi adminisztráció pusztá dualizmusán, mivel a rendszer integráns elemei azok a kormányközi testületek is, amelyek a koordinációért, a harmonizációért stb. felelősek.

Egyik speciális formája az intézményi kooperációnak a szövetség és a tartományok között létrejövő úgynevezett *Gemeinschaftsaufgaben* (közös felelősség) intézménye, ahol az alaptörvény alapján meghatározott ügyekben közös a finanszírozás, tervezés stb.

Az intézményi kooperáció természetesen nem zárja ki a *szerződéses* formákat. A szövetség és a tartományok közötti megállapodás közös döntéshozatali formák napi gyakorlattá válását eredményezte az élet legkülönbözőbb területein.

A svájci kantonok fejlesztették ki a kantonok közötti *együttműködés* gyakorlatát (*concordats*), melynek alapján a szövetségi alkotmány is meghatározta azokat a területeket, ahol a kooperáció ezen válfaja érvényesülhet. A német megoldással szemben, ahol rendszerint két vagy három tartomány jut megállapodásra az ügyekben, Svájcban mind a 26 kanton és félkanton aktívan közreműködik a konkordátum kialakításában.

7.2. Regionális finanszírozás, szolidaritás és kiegyenlítés

A probléma *komplex* volta lehetetlenné teszi a kérdés részletes vizsgálatát, itt most csak a legfontosabb összefüggésekre utalánk.

A nyugat-európai régióknak rendszerint nagyobb a pénzügyi autonómiájuk, mint ahogy azt erőforrásaik megalapoznák. Márpedig érdemi finánciális támogatás, háttér nélkül nem valósulhat meg valódi regionális igazgatás, vagy gazdaságfejldés. Ezt erősíti meg a Regionális Önkormányzat Európai Chartájának¹⁵ több előírása is, amikor rögzíti, hogy:

„A finanszírozási rendszernek a régiókat egy olyan, előrelátható összebevétcllcl kell ellátnia amely arányos a kompetenciájukkal és lehetővé teszi számukra saját politikák folytatását.”

Külön is kiemeli a dokumentum az úgynevezett saját források fontosságát, melyek szintén fontos összetevői a gazdasági függetlenségnek, valamint a hatékony működésnek:

„A saját források legnagyobb részét az adók és illetékek vagy díjak kell, hogy alkossák, amiket a régiók az alkotmány vagy jogrend által szabott korlátokon belül jogosultak kivetni.”¹⁶

Franciaországban, Svájcban és Svédországban a regionális hatóságok kivethetnek különböző helyi adókat, és a törvény által megszabott kereteken belül dönthetnek is azok felhasználásáról.

Ezzel szemben Olaszországban, és Spanyolországban a regionális szint elsődlegesen a központi költségvetésből kap támogatást és részesedik az úgynevezett osztott adókból is.

¹⁵ A Regionális Önkormányzat Európai Chartájának tervezete. Magyar Közigazgatás 1999. január-február 73. p.

¹⁶ Regionális Charta tervezete 15 cikkely 1.pont.

A pénzügyi szolidaritás elvének érvényesítése és kiegyenlítő-mechanizmusok alkalmazása nem idegen a regionalizmustól, illetőleg a föderális államok gyakorlatától. A végrehajtás jellege és intenzitása azonban a konkrét intézményi tényezők és politikai értékek által meghatározott.

A legkiterjedtebb kiegyenlítő-rendszereket az Egyesült Királyságban és Svédországban találjuk. Az Egyesült Királyságban a kiegyenlítés azon az alapelven nyugszik, hogy a kiadásoknak a költségekkel kell arányban állniuk.

A regionalizáció kísérőjelensége lehet a pénzügyi erőforrások elkülönítése a régiók közötti kiegyenlítő-mechanizmusok alkalmazása helyett. Ez a megoldás nyilvánvalóan inkább az egyenlőtlenségek fenntartását, mintsem azok csökkentését szolgálja. Az önző regionális érdekek szeparatizmussal párosulva tragikus következményekhez vezethetnek, ahogy ezt a volt Jugoszlávia vagy Szovjetunió példája is mutatja.

Figyelmet érdemel az a további körülmény is, hogy nemcsak a régiók létrehozása, hanem maga a decentralizáció is az állami költségek növekedését vonhatja maga után. Ez a jelenség tapasztalható Spanyolországban, Olaszországban és Franciaországban is. Spanyolországban például az autonóm közösségek költségvetési részesedése 1982-től 1992-ig 6,1 %-ról 22,6 %-ra, személyi állománya pedig ugyanezen időszak alatt 3,9 %-ról 39,1 %-ra nőtt.¹⁷

8. A helyi önkormányzatok és a régiók

A regionalizációnak különböző hatásai vannak a helyi önkormányzatokra attól függően, hogy új igazgatási szint kialakításáról, vagy csupán a már meglevő rendszer átstrukturálásáról van szó.

Három tényező rövid elemzése mutatkozik indokoltnak ebben a kapcsolatrendszerben, nevezetesen a *törvényi*-, a *funkcionális*- és a *pénzügyi* szempontok értékelése.

Az egyes országok konkrét megoldásai itt is oly nagy változatosságot mutatnak, hogy szinte lehetetlen általános tendenciák kiemelése, így csak illusztrálható a sokszínű gyakorlat.

A francia és a portugál régiók ténylegesen helyi önkormányzatok ami azt jelenti, hogy ugyanolyan a közbizonyi helyzetük, mint a például a városoké vagy más helyhatóságoké. Ugyanakkor a francia régióknak nincs alkotmányos státusza, szemben a departementekkel és a municipiumokkal. Portugáliában az alkotmány is említi a régiókat, de létrehozataluk részben a törvényhozás, részben pedig a régió kialakításában érintett önkormányzatok kezében van.

Az előbbiekből következően sem a francia, sem pedig a portugál régióknak nincs törvényi kötelezettsége a többi önkormányzat tekintetében. Törvényi vagy akár pénzügyi kontrollt az említett országok esetében az állam, illetőleg képviselői (prefektus vagy kormányzó) gyakorolnak a helyi egységek felett.

A jogi szabályozás igyekszik mindenütt elkerülni azt, hogy a települési szint funkcionális függésbe kerüljön a régióktól. Ennek ellenére kialakulhat ilyen jellegű kapcsolat, főként közvetett formában, különösen akkor, ha a támogatási célok nincsenek pontosan meghatározva.

¹⁷ Regionalisation and its effects on local self-government. Council of Europe. 1998. 36. p.

Általános értelemben is elmondható, hogy a vizsgált államok mindegyikében a regionális szint kialakítása együtt járt a működéshez szükséges *alkotmányos garanciák*¹⁸ kiépítésével, s ez megjelenik a jogalkotásban, a feladatok megosztásában valamint a finanszírozás kérdéseiben is.

9. A magyar önkormányzati rendszer modernizációja és a regionalizmus

Mindenekelőtt leszögezhető, hogy a magyar önkormányzati rendszer modernizációja és a regionalizmus közé nem tehető egyenlőségjel.

A modernizáció egy állandóan jelenlevő, *aktuális igény* a kormányzati rendszerek tekintetében, s ez számtalan eszközzel és formában valósítható meg.

Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy az önkormányzati rendszer bármilyen korrekciója kihat a kormányzás egészének a működésére. Ily módon, amikor az önkormányzatok továbbfejlesztése van napirenden, figyelemmel kell lenni a tervezett lépések rendszeren túlmutató hatásaira is.

A nyolcvanas- kilencvenes évek regionalizmussal kapcsolatos kutatásai, vizsgálatai¹⁹ több fontos és mindenképpen figyelembe veendő tanulsággal szolgálnak a regionális fejlesztés gondolatával foglalkozó országok, így Magyarország számára is.

A tapasztalatok szerint Németország, Spanyolország és Belgium kivételes példája ellenére a régió, mint választott közigazgatási szint, a legtöbb államban viszonylag gyenge autonómiával, pénzügyi háttérrel, politikai támogatottsággal és legitimációval rendelkezik. Az unitárius államok többségében (Svédország, Dánia, Finnország, Norvégia stb.) a kibontakozó regionális folyamatok nem jelentenek egyben kizárólagos alternatívát az intézményfejlesztési gyakorlat számára.

Összességében három tényezővel magyarázható *homogén* regionális szintek kialakulásának hiánya Európában:

- a régió fogalma alá teljesen eltérő sajátosságokkal bíró folyamatok, jelenségek, intézményi megoldások sokszor erőszakos besorolása,
- a különböző kormányzati szintek közötti versengés,
- valamint az egyes államoknak az európai integrációval kapcsolatos államszerkezeti változásai.

A nemzetállam hosszú történeti múltja igazolta sikerességét. A sajátos hagyományokkal, kultúrával, évszázados városokkal, közösségekkel stb. rendelkező térségek regionális keretek közé szorítása nemcsak *kockázatos*, hanem nagy valószínűséggel nem is kívánatos folyamat. Az organikus módon, szerves fejlődés révén létrejött régiók intézményesítése elsősorban a föderális államokban számíthat sikerre, míg az unitárius országok ilyen irányú „nagy” szervezései általában bizonytalan kimenetelűek. A változatosság, a sok-

¹⁸ A Regionális Önkormányzatok Chartája fontos követelménynek tekinti, hogy a regionális önkormányzat alapelve legyen a lehető legnagyobb mértékben elismerve az alkotmányban. Charta 2. Cikkely 1. pont.

¹⁹ A számtalan publikáció közül megemlíthető C. Harvie: *The rise of regional Europe*. Routledge. London and New York 1994., *Regions in Europe*. Edited by P. Le Gales and C. Lequesne. Routledge. London and New York 1998., Y. Mény: *Introduction*, in Y. Mény (eds): *Dix ans de régionalisation en Europe. Bilan et perspectives*, Cujas, Paris, 1982., H. Hebbert and H. Machin (eds.): *Regionalization in France, Italy and Spain*. London School of Economics, London. 1984., M. Keating: *State and Regional Nationalism: Territorial Politics and European State*, Harvester Wheatsheaf, London 1988. stb.

színűség napjaink társadalmának egyik domináns vonása, s a tapasztalatok szerint ezzel együtt kell élni a jövőben is.

Az igazgatási szintek és a különböző intézmények közötti vetélkedés bizonyíthatóan befolyásolja a regionális szint kiépülésének folyamatát. Azt mondhatjuk, hogy a regionális intézményeknek a már működő szintek folyamatos ellenállásával kell számolnia. A kis államokban (Hollandia, Portugália, Írország) a politikai és igazgatási szervezetek a befolyásos és erős megyékkel, városokkal karöltve nem sok teret engednek a regionális szerveződés számára.

Ilyen esetekben a régiók számára két alternatíva kínálkozik: vagy elfogadják a már létező intézményrendszer domináns elemei által a számukra kijelölt szimpla koordinációs szerepet, vagy viszonylagosan fejletlen igazgatási szintként definiálják önmagukat, amely még hosszú fejlődési folyamat előtt áll, s közben a környező intézmények állandó vetélkedésével kell megküzdenie.

Nem hagyható figyelmen kívül az előbbieket mellett, hogy a viszonylag gyors regionális fejlődés Németországban vagy Spanyolországban sajátos körülményekkel, a rekonstrukcióval, a demokratikus átmenet folyamataival valamint az állami legitimáció problémáival magyarázható.

A gazdasági folyamatok globalizációja,²⁰ a piaci határoknak a nemzeti határokon túlmutató kiterjedése, valamint a növekvő gazdasági verseny közvetve vagy közvetlenül is befolyásolja az állam és a régiók kapcsolatát. A mai modern állam már kevésbé központosított, ami nagyobb mozgásteret ad a régiók számára is, s egyben lehetőséget biztosít a lényegi állami feladatok színvonalasabb ellátására.

10. A modernizáció lehetőségei/alternatívái

A jelenlegi magyar önkormányzati struktúra közel egy évtizedes működésének a tapasztalati alapján a szakemberek körében is konszenzus van abban a tekintetben, hogy hol szükséges változtatásokat, korrekciókat végrehajtani.

Helyenként megfogalmazódnak olyan nézetek²¹ is, melyek szerint elhibázott volt az egy település egy önkormányzat elvének általános rendező elvként történő elfogadása, mivel ez „egyedülálló rendszert eredményezett: elaprózott és rendkívül széles hatáskörű alapszintet, területi integrációs szintek és intézmények nélkül.”

Valóban, ha az előbbi sajátosságokon túlmenően még felfigyelünk arra, hogy a magyar helyhatóságok – tekintet nélkül méretükre, szervezeti, szakmai, személyzeti adottságaikra – úgynevezett széles felelősségi jogkörrel lettek felruházva, elmondható, hogy a rendszer korántsem konzisztens.

A kistélepüléssel szisztéma immanens része a fragmentáció, melynek meghaladására – a rendelkezésre álló lehetőségek ellenére – viszonylag kevés kísérlet irányult. Nem véletlen, hogy a kis szervezeti méret, s a vele rendszerint együtt járó pénzügyi, szakmai, személyzeti korlátok gátját képezhetik még az alapszolgáltatások megvalósításának is. Indokolt tehát az integrációs formák, eszközök, gazdagítása, s olyan szervezeti, pénzügyi, közgazdasági megoldások kidolgozása, amelyek a hatékonysági szempontok érvé-

²⁰ A globalizációnak az európai gazdasági fejlődésre gyakorolt hatását elemzi Horváth Gyula: Európai regionális politika. Dialóg Campus kiadó, Budapest- Pécs 1998. 431-432. p.

²¹ Pálné Kovács Ilona: Régiók Magyarországa? In: A régiókról. INFO-Társadalomtudomány 44. szám. 1999. június. 33. p.

nyesülését is biztosítják, a rendszer kialakítása során talán túlzottan is kiemelten kezelt politikai autonómia egyidejű fenntartása mellett.

Megfontolandó szakmai alternatíva lehet, hogy egy meghatározott település nagyság alatt (pl. 500 fő) a társulások kötelezővé válnának, s a társulási forma alkalmazása egyben a pénzügyi támogatások igénybevételének a feltétele is volna. Ugyanakkor joggal feltételezhető, hogy ez a megoldás a helyhatóságok többségének az ellenállásába ütközne, mivel a kötelező társulásban az autonómiájuk korlátozását látnák.

A szubszidiaritás elvéből következően ezekben az esetekben kiegészítő mechanizmusként fennáll a megye helytállási kötelezettsége, de ennek hiányoznak a valóságos pénzügyi, szakmai, szervezeti, személyi feltételei. Eggyel magasabb szint, a régiók kiépítése ezt a problémát nem oldaná meg, mivel azok nem az alapszint szolgáltatás-szervezési zavarait hivatottak korrigálni, hanem a gazdasági tervezés, együttműködés, a regionális érdekképviselés és politika térbeli integrációját kell, hogy megvalósítsák.

Itt is csak az *alapkérdés* megválaszolása után lehetséges a továbblépés: milyen politikai, gazdasági, kulturális vagy egyéb cél²² szolgálna a régiók kiépítése. Ezt követően eldöntendő, hogy a régió, mint önálló közigazgatási szint, vagy csupán gazdasági, tervezési, statisztikai egység kerülne kialakításra. A megvalósítást lehetővé tevő, vagy akadályozó tényezők számbavétele sem maradhat el, ha a siker reményében próbáljuk az elképzelést megvalósítani.

Ha az *előbbiről*, azaz önálló igazgatási szint kiépítéséről van szó, akkor az egész rendszer harmonizációjának az igénye vetődik fel, mely többek között feltételezi az állam szerepének az újra definiálását is.²³ Ha az *utóbbiról*, akkor tisztázni kell azokat a gazdasági és más célokat, amelyek megvalósítására ez a szint alkalmas vagy alkalmasabb, mint a megyei vagy települési fokozat. Nyilván Magyarország esetében az unió strukturális forrásainak az elérhetősége a kíváncsi, s ez motiválja a regionalizációs folyamatok felgyorsítását, illetőleg a regionalizációval kapcsolatos elvárásoknak való gyors megfelelést.

A megyei önkormányzat funkcióinak kiürülése, szerepének a bizonytalansága, párosulva a dekoncentrált szervek túldimenzionált jelenlétével területi szinten mindenképpen változtatást igényel, függetlenül attól, hogy hogyan alakul a régiók szerepe a jövőben. Annál is inkább mivel a dekoncentrált szervek éppen azt a vákuumot próbálják kitölteni, ami a középszint súlytalanná válása következtében bekövetkezett. Persze, a közigazgatási rendszer bármelyik elemének a módosulása óhatatlanul kihat a többi összetevő helyére és szerepére is. És éppen ebből adódik a feladat összetettsége és nehézsége is egyben, nevezetesen a *modernizációs és fejlesztési* kihívásoknak való egyidejű megfelelés.

A régióknak a jelenlegi megyehatárokhoz való kötése valószínűleg egy mesterséges (nem szerves) regionális struktúrát eredményezne, tovább mélyítve ezzel a megyék között már létező térségi adottságokban is gyökerező gazdasági, szociális stb. egyenlőtlenségeket. Ezzel éppen a regionalizmus egyik legfontosabb funkcióját negligálnánk, a *területi egyenlőtlenségek* csökkentését, felszámolását. Sérelnet szenvedne az a további alapelv is, mely kimondja, hogy a régiók határát lehetőleg úgy kell kijelölni, hogy ennek

²² A regionalizmus céljait foglalja össze a nemzetközi tapasztalatok alapján Horváth Gyula: A régiók Európában c. tanulmánya. In: A régiókról. INFO-Társadalomtudomány. 44. szám. 1999. június.

²³ Talán egyáltalán nem véletlen egybeesés, hogy a rendszerváltó közép-európai államok szinte mindegyikében (Lengyelország, Szlovákia, Csehország, stb.) napirenden van az állam szerepének felülvizsgálata, valamint ezzel összefüggésben a közigazgatás szervezeti rendszerének az átalakítása. A lengyel állami reformot tárgyalja többek között J. Reguiski: Building Democracy in Poland c. tanulmánya. Open Society Institute Discussion paper 1999. No. 9.

révén a *rendszer egyensúlya*²⁴ fennmaradjon, s kiugró egyenlőtlenségek nem akadályozzák a működést.

A nemzetközi tapasztalatok alapján a regionalizmus csak ott tud gyökeret verni, ahol ennek meg vannak a mélyebb politikai, gazdasági, kulturális, nyelvi alapjai. (lásd Belgium, Spanyolország, Svájc példája!) Másutt elképzelhető aktuálpolitikai célok szolgálata ennek révén, de ebben az esetben hosszú távú eredmény nem várható. Ezt igazolja például Hollandia esete.

Pillanatnyilag Magyarországon nincsenek meg sem a feltételei, sem pedig a lehetőségei az úgynevezett politikai regionalizmus megvalósításának. Amire a rendszer diszfunkcionális zavarok nélkül képes volna, az az *adminisztratív decentralizáció*, amely a középszint tervezési, gazdasági, szociális stb. jogköreinek kiterjesztését fogná át, anélkül, hogy egy új igazgatási szint létesülne. Ez a megoldás adekvát *alkotmányjogi* keretek között intézményesülhetne, mivel ezen a szinten a közvetett képviselő is elfogadható.

11. A regionalizmus mellett szóló érvek

Az előbbi összefoglaló megállapítások természetesen nem adhatnak felmentést az alól, hogy részletesen megvizsgáljuk az ország adottságai, sajátosságai alapján a regionalizmus mellett és ellen felhozható szakmai és egyéb érveket.

A legfontosabb indikátor a regionalizáció mellett az önkormányzatok közötti *együttműködés* javítása, a feladatok hatékonyabb és gazdaságosabb megvalósítása. Ezt alátámasztja az erőforrások korlátozottsága, a minőségi szolgáltatások iránti igény, a helyhatóságok politikai megítélésének javítása.

Ugyancsak támogató érv a *megyei szint* működésének elkerülhetetlen *javítása*. Ez elképzelhető a megyei jogkörök újradefiniálásával és az új feladatokhoz rendelt eszközök biztosításával is, de a régiók megyehatárokon átnyúló, túlmutató szerepéből következően a megyei eszközök és források koncentráálásával és flexibilis felhasználásával. Ez persze másfajta „térsezméletet” igényel, mint a szűk megyehatárok közötti gondolkodás, melynek, mint köztudott, rendkívül mélyek a kulturális gyökerei.

Az európai gazdasági piac folyamataiba való *bekapcsolódás*²⁵ szintén a regionalizmus ösztönzője lehet. A versenyképesség az áruk, szolgáltatások területén is csak kooperációs formák működtetésével érhető el, s erre jó esélyt adnak a megyék közötti, sőt a határ menti területek közötti társulások, szövetségek.

A regionalizáció elvi lehetőséget adhat az ország különböző területei közötti gazdasági és az ebből fakadó társadalmi, szociális, kulturális *egyenlőtlenségek* csökkentésére. Ha a régiók megformálásakor rendező elvként nyer elfogadást nemcsak a *szubszidiaritás*, hanem a *szolidaritás* követelménye is, akkor a régiók a gazdasági fejlesztés centrumaiként, katalizátoraiként is működhetnek.

²⁴ A Regionális Önkormányzat Európai Chartája 14 cikkely 4. pont

²⁵ A regionális gazdaságfejlesztés lehetőségeit tárgyalja A. Nikodémusz-É. Ruttkay: Options for a short term regional policy during transition to market economy in Hungary. In: Local development and public administration. Edited by M. Barlow, I. Lengyel and R. Welch. Attila József University, Szeged, 1998.

Az Európai Unióhoz való csatlakozás, tartozás olyan *jogharmonizációs*²⁶ feladatokat is fog jelenteni amelyeknek szükségszerűen megvan a lokális vetülete, mint például a környezetvédelmi, állategészségügyi, növényvédelmi előírások alkalmazása. A regionális intézmények mintegy előkészíthetik ezt az adaptációs folyamatot, s felhívhatják a figyelmet ennek szervezeti, szakmai, személyi konzekvenciáira is.

Végezetül az uniós fejlesztési alapok sikeres *pályázása* és elnyerése szempontjából a csupán statisztikai-tervezési egységet képező régiók is előnyösebb megoldást jelentenek, mint az egymással versengő, egymás esélyeit lerontó megyék konkurenciája.

12. A regionalizmus ellen szóló érvek.

Számtalan történeti, politikai, gazdasági, jogi stb. érv sorakoztatható fel a regionalizmussal szemben. Az ország kis területe, unitárius jellege földrajzilag nem kedvez régiók kialakulásának. Nem arról van szó, hogy az unitárius sajátosság a priori kizárja régiók kialakítását, hanem inkább arról, hogy a föderális államokban – azok történelmi hagyományai miatt – működő, és a közigazgatásba szerves elemként integrálódó régióknak jobbak a lehetőségei. Ezt alátámasztja többek között Németország vagy akár Svájc példája. Unitárius államok esetében olyan *generáló tényezőknek* kell fennállniuk, pl. nyelvi, kulturális sajátosságok, amelyek kellően *stabil alapot* adnak regionális intézmények kiépítésére, s amelyek hiányában ez a szint nem válik funkciótlaná.

A tapasztalatok szerint még nagyobb területű országokban is lehetetlen közel azonos nagyságú, gazdasági erejű régiók kialakítása, nem is említve a régióhatárok megvonásával együtt járó számtalan ellentmondást. Ismeretes, hogy a régiók létrehozása elsődlegesen politikai döntés, de nem nélkülözhető az ezt alátámasztó, megalapozó gazdasági, földrajzi, jogi, szervezeti stb. tényezők figyelembevétele sem.

Magyarországon a megyerendszer *hagyományai* messze túlmutatnak a hagyományos közigazgatási szerepen. A megye mindig is nem csupán egy közigazgatási fokozatot jelentett, hanem túlpolitizált jellegéből adódóan „nemzetvédő”, „érdekképviselőti”, „ellenállási” stb. szerepkörökkel is felruházták²⁷.

Központilag irányított, úgynevezett megyék fölötti regionalizáció esetén számolni kell nemcsak a települési önkormányzatok hanem a megyék ellenállásával is amelyek eddigi bizonytalan helyzete még inkább kérdésessé válna. Ha ehhez hozzávesszük azt, hogy az államapparátus egy része a strukturális modernizáció halogatásában érdekelt²⁸ akkor nem lebecsülhető ellentényezőket kell meghaladni.

A megyei közigazgatás problémája – az 1994-ben bevezetett kisebb korrekciók ellenére – 1990 óta megoldatlan maradt. Ez a szint a politikai kompromisszumoknak köszönhetően feladat- és hatásköreit tekintve gyenge, a települési szinttel való együttműködése alacsony hatásfokú. Gyakorlatilag rendezetlen a viszonya a dekoncentrált szervekhez és azok feladataihoz is.

²⁶ A helyi és területi önkormányzatoknak az uniós csatlakozással kapcsolatos feladatait részletezi Orova Márta: Felkészülés az Európai Unióhoz való csatlakozásra önkormányzati szemszögből c. tanulmánya. Magyar Közigazgatás 1999. január-február.

²⁷ A megye közigazgatási szerepének változásait foglalja össze Horváth Imre: Közigazgatási szervezés- és vezetés. Dialóg Campus. Budapest-Pécs, 1999. 118-119. p.

²⁸ Horváth Gyula: A régiók Európában. In: A régióról. INFO-Társadalomtudomány. 44. szám 1999. június 12. p.

Érdekesség, hogy az előbbi diszfunkciók ellenére a megye közigazgatási helyének a megkérdőjeleződése fel sem vetődött. A reformelképzelések csak a hatáskörök újratelepítését, a közigazgatás más szintjeihez való kapcsolatrendszer változtatásának a szükségességét vetik fel. Mindez arra utal, hogy a megyében való gondolkodásnak olyan erősek a hagyományai (saját történelmünk foglyai vagyunk), hogy a számtalan elégtelenség ellenére a szint esetleges felszámolása vagy radikális átalakítása nem jelent meg szóba jöhető alternatívaként. Valószínűleg azért, mert egy ilyen jellegű lépésnek nemcsak a szakmai, de a politikai kockázata is túl nagy volna.

Pedig – álláspontunk szerint – a kérdés *több vetületben* is vizsgálható: adekvát-e a magyar megyerendszer mint földrajzi, területi, közigazgatási egység a mai közigazgatás feladataival? Tudjuk-e pontosan, hogy milyen feladatokat tölt be és hogy ellátatlanul ez a szint? Képes-e területi funkcióit, úgymint fejlesztés, rendezés, környezetvédelem, infrastruktúra fejlesztése stb. betölteni? Rendelkezik-e ehhez megfelelő forrásokkal? Mennyiben tud integrálódni a közigazgatás egészének intézmény- és szervezetrendszerébe, működése szerves elemre vagy idegen testre utal?

A régiókban való gondolkodás elszakadást jelenthet a sok szempontból provinciális megyeszemlélettől, hiszen a terület és településfejlesztés kérdései, a gazdaság modernizációja, a migráció megyehatárokon túlnyúló és túlmutató feladatok. Vagy ahogy Horváth Imre találóan fogalmaz: „Isn.eretes, hogy a megyéknek csupán igazgatási határai vannak, gazdasági egységnek addig tekinthetők, amíg igazgatási jellegűek.”²⁹

Ha a példaként említett kérdéseket szigorúan a megyei közigazgatási határokon belül próbáljuk kezelni, akkor mesterségesen adminisztratív akadályokat építünk ki, amelyek lassítják, illetve nehezítik az amúgy is komplex problémák megoldását.

Bizonyos nézőpontból nem csak az országon belüli megyehatárok képletessé „lebontása” tűnik indokoltnak, hanem az országok közötti határok viszonylagossága is egyre inkább előtérbe kerül. A határ menti települések közötti együttműködés nemcsak a nemzetállamok közötti *politikai kapcsolatok* javításának lehet a forrása hanem számtalan *gazdasági előny* kiaknázására is lehetőséget biztosít az érdekek kölcsönös figyelembevétele mellett.

Bízató és követendő példák sorát lehet ebben a körben megemlíteni, mint a Kárpát-Euró régió megalakulását 1993-ban, vagy az 1997-ben létrejött Duna-Körös-Maros-Tisza regionális együttműködést a dél-alföld megyéi között.

Ami bizonyos, hogy az adminisztratív régiók kialakítása estén újra kellene definiálni az *állam* társadalomban betöltött *szerepét*, az állami intézmények közötti munkamegosztás jelenlegi rendszerét, s a feladatok megvalósításának módját.

A decentralizáció ugyanis nélkülözhetetlen, de nem elégséges feltétele a helyi, területi autonómiának. A szubnacionális szintek autonómiája visszatükrözi a központ által képviselt érdekeket. A tapasztalatok szerint korreláció figyelhető meg a decentralizáció szintje és a kiegyensúlyozott, egyenletes területi gazdasági fejlesztés/fejlődés között.³⁰

Az erős centralizáció rendszerint együtt jár a gazdasági hatalom koncentrációjával és számottevő regionális különbségek kialakulásával. Ugyanakkor a különböző regionális érdekek intézményesítése a föderális vagy regionális kormányzás esetében fokozott lehetőséget jelent kiegyensúlyozott területi gazdasági fejlődés elérésére, a lokális autonómia valóságos kiteljesedésére.

²⁹ I. m. 127. p.

³⁰ I. m. 85. p.

A decentralizált rendszerek hatékonyabbak, mint a központosítottak, mivel kiegyensúlyozott fejlődést biztosítanak a következő indokok alapján:

- A nemzeti területnek saját erőforrásokkal és döntési jogkörökkel bíró funkcionális földrajzi egységekre történő felosztása elősegíti a követelmények tudatosítását és a potenciális erőforrások megtalálását.
- A választott képviselők közelsége a választókhoz lehetővé teszi az ellenőrzési jogkör gyakorolását. Ily módon biztosítható, hogy a fejlesztési stratégiák idomuljanak az érintett népesség etikai, kulturális értékeihez és találkozzanak a polgárok kívánságaival.
- Elősegítik és könnyítik a polgárok aktív részvételét a fejlesztési programokban, a gyakorlati tapasztalatokat gazdagítják, és kedvező feltételeket teremtenek a kívánatos célok és tevékenységek meghatározásához.
- Megakadályozzák hibás célok végrehajtását, valamint az erőforrások pazarlását.
- Garantálják, hogy a fejlesztési programok azon polgárok érdekeit szolgálják, akik annak a hasznát élvezik.
- Lehetővé teszik, illetőleg elősegítik olyan helyi és regionális vezetők megjelenését, akik képesek a potenciális lehetőségek kiteljesítésére, valamint a feltételek befolyásolására, s így módon a források és az eszközök a gyakorlati problémák megoldására irányulnak.
- Felhatalmazza a gazdasági, politikai szereplőket arra, hogy ne csak utólag reagáljanak a kialakult viszonyokra, hanem aktívan cselekedjenek.

Lengyelországra, a Cseh Köztársaságra és Magyarországra kiterjedő, az átmeneti időszak sajátosságait kutató nemzetközi vizsgálatok³¹ kimutatták azokat az okokat, amelyek az említett országokban nehezítik a regionális szint kialakítását.

Ezek a következők:

- A középszintű hatóságok voltak a volt szocialista rendszerek leginkább diszkreditált és kritizált intézményei és a velük szembeni ellenérzés még mindig érzékelhető;
- A területi reformok legkedvezőbb időszaka elmúlt, mivel a változtatásokat követelő forradalmi lelkesedés mintegy kielégülést nyert a helyi szint reformja révén. A jelenlegi időszak nem kedvez a decentralizációs elképzeléseknek. Ezt igazolja akár Magyarország, vagy akár Lengyelország esetében jó néhány az etatizmus irányába mutató törekvés;
- A politikai szereplők elsődlegesen a hatalom újraelosztásának a problémáját látták a regionális szint szerepének a meghatározásában, így az ezzel kapcsolatos konfliktusok, ellentétek akadályozták a működőképes szakmai alternatívák kidolgozását;
- Nem lehetséges a közigazgatás regionális szintjének a kialakítása addig, amíg a helyi szint stabilitása nem biztosított. Figyelemmel a jelenlegi atomizált és ezáltal még mindig rendkívül instabil helyi struktúrára, mind Magyarországon, mind pedig a Cseh Köztársaságban korai volna még a területi szint felállítása.

³¹ Michal Illner: Territorial decentralisation: An obstacle to democratic reform in Central and Eastern Europe? In: The transfer of power. Edited by Jonathan D. Kimball. LGPSRI. Hungary 1999.

13. Konklúzió

Kérdés, hogy a magyar közigazgatás képes-e a regionalizációval együtt járó nagyobb horderejű *változások* rövid idő alatti megvalósítására. A válasz nemleges. A tapasztalatok szerint a közigazgatás modernizációja, fejlesztése általában *ellentmondásokkal* terhes *folyamat*, mely legtöbbször csak fokozatosan, hosszabb időszak alatt valósítható meg.³²

Amire reális az esély: a régiók *gazdaságfejlesztési* szerepét szem előtt tartva első lépésben területi szinten gazdasági, tervezési egységek kialakítása.³³ A nemzetközi tapasztalatok szerint a *gazdasági átmenet* céljai igénylik középszintű, regionális intézmények létrehozását, mivel a kiépülő regionális infrastruktúra a központból hatékonyan nem irányítható. Az 1996-ban elfogadott területfejlesztésről és területrendezésről szóló XXI. törvény lényegében megteremtette azt a jogi, normatív keretet, melynek tartalommal való kitöltése a közeli jövő feladata. Nézetünk szerint ezzel a lépéssel még csak *megkezdődtek*, nem pedig befejeződtek a regionalizációval kapcsolatos feladatok. Az igazi kérdés ugyanis az, hogy az európai szakmai közvélemény által³⁴ is oly elismert keretjogszabály adta lehetőségek mennyiben teljesednek ki a gyakorlatban.³⁵ Képes lesz-e felállni és hatékonyan működni a törvényben kidolgozott intézményrendszer? Rendelkezésre állnak-e majd a jogalkotó által kidolgozott fejlesztési eszközök, hogyan történik azok felhasználása? Vagy szűkebb témákra koncentrálva: képes lesz-e a területi szereplők között megtalálni a maga helyét a forráshiánnyal, szakmai, szervezeti, személyi gondokkal küszködő kistelepülések jelentős része?³⁶

A fenti aggodalmak annál is inkább jogosak, mivel a regionalizmusnak az úgynevezett *top-down*, azaz a felülről lefelé építkező változata mellett döntött a magyar kormány, mely esetben nemcsak az irányítási, koordinációs és ellenőrzési feladatok fokozott súlyával kell számolni, hanem a rendszer kevésbé szerves volta miatt az intézményesülés, az átmenetiség hosszú folyamata várható.

Mindamellettt támogatni és ösztönözni kell azokat a formákat, amelyek alulról felfelé (úgynevezett *bottom-up*) kiépülő szerveződések révén a helyi és területi önkormányzatok lazább-szorosabb együttműködésén alapulva a fokozatosság és az önkéntesség elvé-

³² Horváth Gyula három decentralizációs modell között tesz különbséget annak függvényében, hogy a központi és a regionális szervek közötti munkamegosztás milyen kiterjedésű: teljes, részleges vagy eseti feladatokra szóló. Idézett mű 448. p.

³³ Az európai területfejlesztési gyakorlat igazolta, hogy körülbelül 1,5-2,0 milliós népességet felölelő, önkormányzati elvek alapján irányított szubnacionális szint a regionális gazdaságfejlesztés optimális kerete. Horváth idézett mű 456. p.

³⁴ Horváth, i. m. 395. p.

³⁵ A helyzet pontos ismeretére alapozta álláspontját J. Jabes, amikor a következőket írta a volt szocialista országok átmeneti időszakát jellemezve: „a szellemi térképek tehetetlensége erősebb mint a törvényhozásé. És ez igaz ha figyelembe vesszük az új jogszabályok megalkotásának a kényszerét vagy a régiók harmonizálását, adaptációját az európai standardokhoz. Amint az új jogszabályok megszületnek a végrehajtással kapcsolatos deficittek azon nyomban nyilvánvalóvá válnak.” Jak Jabes: *Changing Public Administration*. In: *Developing Organisations and Changing Attitudes: Public Administration in Central and Eastern Europe*. NISPAcee 1997.

³⁶ Pélné Kovács Ilona hívta fel a politika és a jogalkotás kényszerpályáin mozgó, s ezáltal a valóságos viszonyokat negligálók figyelmét arra az ellentmondásra, mely szerint „A 19. században kialakult, s elveiben alig változó önkormányzati modell például egyre kevésbé képes a mind bonyolultabb és terjedelmesebb, a települések határain már messze túllépő feladatoknak megfelelni.”. Pélné Kovács Ilona: *Lokális és regionális politika Politikatudományi Szemle* 1997. 2. szám. 50-51. p.

nek tiszteletben tartása mellett idővel elvezethetnek egy valós, stabil alapokon álló új intézményi szint, a *régió* kialakulásához.

ZOLTÁN JÓZSA

REGIONALISM AND SELF-GOVERNMENTS

(Summary)

This study deals with the importance of regionalisation in the political and administrative organisation of European states, particularly from the angle of its relations with self-government.

Each individual member state of the Council of Europe has its own history and geography, its cultural, linguistic and other human characteristics, its economic and social situation and its political leanings and tensions, all of which generate and explain the wide differences existing in the territorial organisation of these states. These disparities also make it difficult to arrive at a common notion of the term region or to encompass in a single unambiguous definition the term regionalisation.

Whatever the model chosen, regionalisation reflects a particular view of the nation state and translates a specific policy. The creation of autonomous regional authorities can be justified by the desire to bring the exercise of public responsibilities as close as possible to the citizen and represents a method of implementing the principle of subsidiarity. Other forms of regionalisation linked with the enhancement of intermunicipal co-operation may also be contemplated in response to the political demand for more pronounced decentralisation. The second aim of regionalisation corresponds the need to structure the territory in such a way as to allocate public responsibilities to the different levels of government according to the principles of efficiency and economy.

The second part of this study – learning from the experience of the western countries – try to consider those political, administrative, historical etc. factors which are correlated to the question of regionalisation in Hungary.

The current situation is quite controversial: partly is unavoidable the improvement of the efficiency of the Hungarian public administration system, and on the other hand it is also a great challenge the adaptation to the requirements of the European Union.

We should decide very soon about the necessity of a new administrative unit called region, or we should accept a less ambitious prospect, namely a slow but extremely conceptual and consequent modernisation of the every day work of central and local institutions and try to make some steps toward a region. And we will see it. This second version would be a bottom-up solution, which is not only more progressive but more democratic as well.